Минаева Светлана Александровна. Процессуальная деятельность руководителя следственного органа по обеспечению законности в досудебном производстве: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.09 / Минаева Светлана Александровна;[Место защиты: Федеральное государственное казённое образовательное учреждение высшего профессионального образования "Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации"].- Москва, 2015.- 254 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Теоретико-правовое основы процессуальной деятельности руководителя следственного органа по обеспечению законности в досудебном производстве 20**

1.1. Понятие и сущность законности в досудебном производстве 20

1.2. Место и значение процессуальной деятельности руководителя следственного органа в системе процессуальных гарантий законности в досудебном производстве 49

1.3. Процессуальный контроль руководителя следственного органа и его роль в обеспечении законности в досудебном производстве .81

**Глава 2. Особенности обеспечения руководителем следственного органа законности в досудебном производстве .114**

2.1. Особенности обеспечения руководителем следственного органа законности при возбуждении уголовного дела 114

2.2. Особенности обеспечения руководителем следственного органа законности при производстве предварительного следствия .141

2.3. Особенности обеспечения руководителем следственного органа законности на этапе окончания предварительного следствия с составлением обвинительного заключения 164

Заключение 188

Список использованной литературы 190

## Место и значение процессуальной деятельности руководителя следственного органа в системе процессуальных гарантий законности в досудебном производстве

Законность представляет собой первостепенную основу для существования и развития демократически организованного государства, необходимую для реализации прав граждан, функционирования гражданского общества, осуществления демократии, научно обоснованной деятельности в этих целях государственного аппарата.

Вследствие того, что законность имеет приоритетное значение в правовой жизни современного общества, ее обеспечение является актуальной потребностью граждан и государства. Это обстоятельство приобретает особое значение в деятельности органов предварительного следствия, так как их должностные лица уполномочены законом на применение мер процессуального принуждения, мер пресечения, производство следственных действий, ограничивающих конституционные права и свободы граждан, что, с одной стороны, усиливает требование государства к законности деятельности властных субъектов при реализации предоставленных им полномочий, а с другой – призвано повысить их персональную ответственность за принимаемые процессуальные решения и осуществляемую процессуальную деятельность, которая по своему содержанию должна соответствовать закону и реализовываться во исполнение назначения уголовного судопроизводства, определенного ст. 6 УПК РФ.

Вопрос обеспечения и укрепления законности в досудебном производстве звучит особенно остро в связи с тем, что отдельные направления деятельности правоохранительных органов реализуются недостаточно эффективно, о чем свидетельствуют приведенные выше и другие представленные в диссертационном исследовании статистические данные о количестве допускаемых должностными лицами правоохранительных органов нарушений закона, влекущих ограничение прав и законных интересов лиц, как потерпевших от совершения преступления, так и вовлеченных в уголовное судопроизводство в связи с подозрением или обвинением в совершении преступления.

Будучи многоплановым и многогранным социально–правовым явлением со сложной внутренней структурой, законность рассматривается как центральная идея теории права1. В то же время ни в теории государства и права, ни в отраслевых правовых науках нет единства в понимании законности, что зачастую связывается как с объективными (сложность, абстрактность рассматриваемого явления), так и субъективными причинами (особенности научного взгляда, подхода каждого из ученых)2.

Признавая тот факт, что категория законности выработана в теории государства и права и там же сформулированы ключевые подходы в определении ее сущности, нам представляется необходимым проанализировать понимание законности в общетеоретическом смысле, а затем с учетом выработанных научных позиций в этой области права исследовать содержание законности применительно к уголовному процессу.

Изучение существующих в теории государства и права определений законности позволило выделить основные научные подходы в ее понимании в общеправовом смысле: во–первых, законность как принцип, выражающий требование строгого и неуклонного соблюдения (исполнения) законов и подзаконных нормативных актов всеми субъектами права3. В этом случае законность как принцип государственно–правовой жизни, закрепленный в ст. 15 Конституции Российской Федерации, предполагает обращенность ко всем субъектам правоотношений и связан с такой формой реализации права, как соблюдение (исполнение), что, на наш взгляд, образует характерную черту (особенность) общеправового принципа законности. Таким образом, в этом контексте законность выступает как конституционная обязанность, требование правомерного поведения личности, которое реализуется в его практической деятельности1. во–вторых, законность как режим, понимаемый чаще всего в теории государства и права с позиции совокупности мероприятий, осуществляемых с целью обеспечения реализации идеи соответствия деятельности субъектов права предписаниям закона2.

В науке уголовного процесса режим законности являлся предметом самостоятельных научных исследований. Так, применительно к предварительному следствию профессором Н.Л. Гранат предложено понимать режим законности как состояние законности, определяемое количеством ее нарушений и степенью их тяжести3. В данном определении режима законности, на наш взгляд, презюмируется разница между такими категориями, как режим и свойство законности, что представляется не совсем оправданным, так как состояние соответствия деятельности нормам права образует свойство этой деятельности, выражая тем самым сущность законности, а не сущность режима законности.

В свою очередь, А.М. Баранов в своем исследовании, посвященном законности в досудебном производстве, предлагает рассматривать законность как политико–правовой режим государства, объективным основанием которого выступает совокупность средств принуждения наук. М., 1992. С. 18. убеждения, обеспечивающих необходимое отношение (правосознание) общества и личности к действующему законодательству, уважение к праву, выраженному в законах, верховенство закона, соблюдение всеми субъектами права, его понимание и толкование на основе складывающихся общественных отношений в конкретный период развития государства1. В предложенном определении режим законности раскрывается посредством методов законности (убеждения и принуждения), что, по нашему мнению, также свидетельствует о смешении исследуемых в диссертации научных категорий. Однако несмотря на обозначенную разницу подходов в определении сущности режима законности, последний достаточно предметно изучался как в теории государства и права, так и в науке уголовного процесса; в–третьих, понимание законности как метода государственного руководства, сущность которого, как правило, определяется «в организации общественных отношений посредством издания и неуклонного осуществления законов и других правовых актов»2.

## Процессуальный контроль руководителя следственного органа и его роль в обеспечении законности в досудебном производстве

Не вдаваясь в суть научной полемики по данному вопросу, считаем возможным отметить следующее: если задача процессуального руководства, осуществляемого руководителем следственного органа, видится, прежде всего, в надлежащей организации работы следственного подразделения, в том числе, посредством распределения равномерной нагрузки между следователями, желательно с учетом специализации по расследованию преступлений отдельных категорий (и это не вызывает острых споров и дискуссий среди ученых–процессуалистов), то задача процессуального контроля большинством ученых видится исключительно в реализации руководителем следственного органа своих процессуальных полномочий в связи с предупреждением, своевременным выявлением и устранением нарушений закона в процессуальной деятельности следователей. Следовательно, значимость и ценность процессуального контроля обусловлена тем, что он является важной гарантией соблюдения законности при установлении норм права, подлежащих применению, и принятии процессуальных решений1, а также выступает важнейшей гарантией защиты прав и свобод человека и гражданина.

Таким образом, процессуальный контроль, являясь функцией процессуальной деятельности руководителя следственного органа, одновременно выступает в качестве гарантии законности.

С учетом изложенного в исследовании ранее, основными задачами процессуальной деятельности руководителя следственного органа, на наш взгляд, являются: а) своевременное выявление и предупреждение нарушений закона в деятельности подчиненных следователей и руководителей следственных органов; б) устранение допущенных нарушений закона. Решение данных задач находится в прямой зависимости от предоставленных руководителю следственного органа полномочий и эффективности их реализации по своевременному выявлению, предупреждению, пресечению и устранению нарушений закона в деятельности подчиненных следователей.

Полномочия руководителя следственного органа, будучи важным элементом его уголовно–процессуального статуса, могут носить

Похожие классификации уже были предметом научного исследования. Так, например, С.А. Табаков подразделяет полномочия руководителя следственного органа на три группы: контрольные; процессуально– организационные и правовосстановительные1.

Подобным образом классифицирует полномочия руководителя следственного органа и Е.А. Новиков, тем самым подчеркивая разницу между руководителем как участником уголовного процесса и руководителем как административным начальником. По его мнению, руководитель следственного органа осуществляет процессуальные полномочия, а то же лицо, но в качестве руководителя следственного подразделения – организационные полномочия по контролю деятельности следователя, при этом в большинстве случаев процессуальные полномочия тесно связаны с организационными, и такое смешение отрицательно влияет на процессуальную деятельность следователя2.

Таким образом, в данных случаях используется разграничение служебного и процессуального статуса соответствующего должностного лица, что представляет научный интерес, но в целом не слишком эффективно с практической точки зрения. Осуществляя процессуальные функции по уголовному делу (например, проверяя его материалы или давая указания), руководитель исходит и из своего общего служебного статуса, в силу 1 Табаков С.А. Ведомственный процессуальный контроль за деятельностью следователей и дознавателей органов внутренних дел: дис. … канд. юрид. наук. Омск, 2009. С. 31. 2 Новиков Е.А. Руководитель следственного органа в российском уголовном процессе: дис. … канд. юрид. наук. М., 2009. С. 157. которого следователь является его подчиненным. При этом, на наш взгляд, если бы законодатель желал составить иную правовую конструкцию, он не включил бы в положения ст. 39 УПК РФ указание о том, что обжалование полученных указаний, по общему правилу, не приостанавливает их исполнения, что иллюстрирует в том числе и иерархию служебной подчиненности в следственном органе, а также не использовал бы в наименовании данного участника уголовного судопроизводства слово «руководитель»1.

Отметим также, что если согласиться с тезисом об отрицательном влиянии смешения руководящих полномочий различной правовой природы на деятельность следователя, то разумный выход из данной ситуации найти представляется затруднительным: ввести должности отдельных руководителей по процессуальным и служебным вопросам означает поставить следователя под двойной контроль, что не только ограничит его самостоятельность, но и парализует следственную деятельность.

## Особенности обеспечения руководителем следственного органа законности при производстве предварительного следствия

Процессуальные и административные возможности руководителя следственного органа прошли длительный эволюционный путь. Если в Указе Президиума Верховного Совета РСФСР от 14 декабря 1965 г., в соответствии с которым в УПК РСФСР и появился такой участник уголовного процесса как начальник следственного отдела, последнему предоставлялось два основных полномочия – осуществлять контроль за своевременностью действий следователей и принимать меры к наиболее полному, всестороннему и объективному производству предварительного следствия, то в УПК РФ 2001 г. они были расширены, во–первых, именно в процессуальном компоненте, а, во–вторых, в ст. 5 УПК РФ появилось определение, подчеркивающее и административные полномочия этого участника процесса. В 2007–2014 гг. посредством внесенных в УПК РФ изменений произошла его трансформация в руководителя следственного органа и в дополнение к процессуальным и административным полномочиям он получил ряд прерогатив, ранее рассматривавшихся как элементы процессуального контроля и надзора за предварительным расследованием со стороны прокурора (на что выше диссертантом уже обращалось внимание).

В результате осуществление руководителем следственного органа своих процессуальных полномочий по обеспечению законности вполне оправданно рассматривается в качестве стержневого элемента процессуальной деятельности подчиненных ему следователей.

Достижение данной задачи становится возможным посредством осуществления руководителем следственного органа деятельности по: установлению законности, обоснованности действий следователя, направлению хода расследования, отмене незаконных и (или) необоснованных решений следователя, взаимодействию с органами прокуратуры в части устранения допущенных нарушений при расследовании уголовного дела; контролю за правильностью применения закона и исключению случаев применения закона, противоречащего УПК РФ; реализации императивной нормы о признании недопустимыми доказательств, полученных с нарушением закона (при этом ст.ст. 87–88 УПК РФ до настоящего времени не включают руководителя следственного органа в перечень субъектов, осуществляющих проверку и оценку доказательств); контролю за соблюдением в процессуальных актах таких требований, как законность, обоснованность, мотивированность (вышеперечисленные требования, на наш взгляд, служат алгоритмом для реализации контролирующих полномочий руководителя следственного органа, определяя объем проверки).

Стоит отметить, что традиционно в российском судопроизводстве именно роль прокурора была главенствующей в обеспечении законности при производстве предварительного следствия. Однако независимо от субъекта, который ее обеспечивает: прокурор или руководитель следственного органа, обеспечение законности подразумевает адекватный контроль за соблюдением требований, установленных уголовно–процессуальным законом, своевременное пресечение незаконных действий (бездействия) следователя, что обеспечивается комплексом уголовно–процессуальных и управленческих полномочий, в рассматриваемом нами случае – полномочий руководителя следственного органа.

В этой связи с учетом положений ст. 7 УПК РФ приоритетными направлениями процессуальной деятельности руководителя следственного органа по обеспечению законности на стадии предварительного расследования являются: 1) соблюдение установленного порядка собирания и проверки доказательств; 2) соблюдение предусмотренных законом процессуальных условий производства следственных действий; 3) соблюдение установленной уголовно–процессуальным законом формы фиксации доказательственной информации в протоколах следственных действий и иных документах; 4) соблюдение процессуального порядка и оснований применения мер пресечения; 5) соблюдение установленных уголовно–процессуальным законом сроков и порядка их продления; 6) обеспечение прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства. В каждой из этих форм могут быть реализованы процессуальные и (или) организационные (административные) полномочия руководителя следственного органа.

В тоже время анализ юридической научной литературы и правоприменительной деятельности позволил выделить две группы ключевых проблем в деятельности руководителя следственного органа по обеспечению законности при производстве предварительного следствия: первую группу образует непосредственно сложившийся «конфликт полномочий» руководителя следственного органа с прокурором, для разрешения которого в данный момент еще не создано стабильного правового и процессуального механизма, но к этому стремятся как ученые, так и практические работники; вторую группу составляют особенности организации процессуальной деятельности руководителя следственного органа по: а) установлению вида нарушения закона в деятельности следователя; б) контролю за соблюдением установленных сроков предварительного следствия; в) участию в рассмотрении жалоб на незаконные действия (бездействие) и решения следователя.

В связи с перераспределением ряда контрольно–надзорных полномочий и созданием «положительного баланса» компетенции руководителя следственного органа над компетенцией прокурора как участника досудебного производства по уголовному делу можно сделать вывод о том, что это, как отмечено выше, повлекло возникновение своеобразного «конфликта полномочий», о существовании которого в большей степени говорят в научной среде. Выражается он, на наш взгляд, в следующем. Роль прокурора в осуществлении надзора за расследованием уголовных дел после внесения в 2007–2014 гг. в УПК РФ указанных выше изменений заключается сегодня в том, что в отношении одной из его форм – дознания он по–прежнему располагает, по сути, возможностями направления расследования, тогда как предварительное следствие стало осуществляться, в определенной степени, независимо от реализации прокурором властных полномочий, в силу сложившейся тенденции усиления процессуального контроля, осуществляемого руководителем следственного органа. Последствия появившегося «конфликта» привели к следующему. С одной стороны, ежегодно наблюдается фиксируемое прокуратурой ухудшение качества предварительного следствия. Так, в докладе Генерального прокурора Российской Федерации Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О состоянии законности и правопорядка в 2011 году и о проделанной работе по их укреплению» говорилось о «критическом состоянии ведомственного контроля»1, а из доклада, посвященного отчетному периоду 2012 г., следует, что для производства дополнительного расследования возвращено более 37 тыс. уголовных дел2. Если обратиться к официальным статистическим данным Росстата, нашедшим отражение в государственной форме статистической отчетности

## Особенности обеспечения руководителем следственного органа законности на этапе окончания предварительного следствия с составлением обвинительного заключения

С учетом изложенных обстоятельств предлагается считать оконченным срок предварительного следствия с момента направления следователем уголовного дела руководителю следственного органа и наделить руководителя следственного органа в случае принятия решения о возвращении уголовного дела для производства дополнительного следствия правом установить дополнительный срок следствия до одного месяца, о чем внести дополнения в ст. 162 УПК РФ.

В этой связи целесообразно, на наш взгляд, возложить на следователя процессуальную обязанность по представлению уголовного дела руководителю следственного органа с обвинительным заключением за 3 суток до истечения срока следствия. При этом в случае принятия руководителем следственного органа решения о возвращении уголовного дела для производства дополнительного следствия им принимается решение об установлении дополнительного срока предварительного следствия.

Необходимо также иметь в виду, что обжалование следователем постановления руководителя следственного органа о возвращении уголовного дела для производства дополнительного следствия не приостанавливает течения сроков содержания обвиняемого под стражей, которые должны быть продлены в порядке, установленном ст. 109 УПК РФ1.

Другой, не менее важной проблемой в обеспечении законности на этапе окончания является обжалование следователем решения прокурора о возвращении уголовного дела в порядке ч. 4 ст. 221 УПК РФ с учетом того, что это обжалование согласовывается с руководителем следственного органа. Данная проблема приобретает особую актуальность в связи с тем, что 42% опрошенных нами следователей сталкивались со случаями обжалования устранения выявленных недостатков в соответствии со ст. 39 УПК РФ, при этом срок следствия продлевается на общих основаниях // Справка Следственного департамента МВД России о состоянии законности за 2012 г.

В исследуемом вопросе острой научной дискуссии подверглись непосредственно правила обжалования следователем решения прокурора о возвращении уголовного дела для производства дополнительного следствия. Так, согласно ч. 10 ст. 39, ч. 4 ст. 221 УПК РФ следователь вправе обжаловать решение прокурора только с согласия руководителя следственного органа, что рассматривается в науке уголовного процесса как ограничение процессуальной самостоятельности следователя и бюрократизация уголовного процесса2. В связи с чем, предлагается обжалование следователем возвращения уголовного дела прокурором на дополнительное расследование допустить без согласования с руководителем следственного органа, предоставив тем самым следователю право напрямую обжаловать решение прокурора о возвращении им уголовного дела на дополнительное расследование либо вышестоящему прокурору, либо в суд3.

Разделяя, в целом, мнение о необходимости обеспечения и в определенных случаях повышения процессуальной самостоятельности следователя, диссертант исходит из того, что обвинительное заключение направляется прокурору с согласия руководителя следственного органа, а следовательно, целесообразно сохранить предусмотренные уголовно– процессуальным законом согласительные правила в принятии следователем решения об обжаловании постановления прокурора о возвращении уголовного дела для производства дополнительного расследования. По нашему мнению, в данном случае должен действовать принцип процессуальной аналогии. Так, например, мера пресечения, избранная в ходе досудебного производства следователем с согласия руководителя следственного органа в соответствии с ч. 3 ст. 110 УПК РФ может быть отменена или изменена только с согласия этих лиц. А следовательно, и обжалование следователем решения прокурора о возвращении уголовного дела на дополнительное следствие с согласия руководителя следственного органа отвечает требованиям УПК РФ и является вполне обоснованным.

Подводя итог, необходимо обратить внимание на следующие выявленные нами закономерности: полномочие руководителя следственного органа на возвращение уголовного дела для производства дополнительного расследования позволяет устранять своевременно выявленные нарушения закона, тем самым выступая дополнительной гарантией законности принятого решения. Наличие этого полномочия, на наш взгляд, дисциплинирует руководителя следственного органа, однако, с другой стороны, прослеживается тенденция не только недостаточно эффективного использования руководителем следственного органа этого права, но и злоупотребления им, например, в случае невозможности принять законное решение о продлении срока следствия, руководитель в последний день срока следствия принимает решение о возвращении уголовного дела следователю.

Наряду с обозначенными проблемами нами поддерживается высказываемая в науке уголовного процесса точка зрения о том, что решение руководителя следственного органа о возвращении уголовного дела для дополнительного расследования, равно как и аналогичное решение прокурора, существенным образом затрагивает право обвиняемого на защиту, а потому обуславливает необходимость вручения копии данного постановления обвиняемому, чтобы он смог подготовиться к защите, а также, что не исключено, оказать реальную помощь при исследовании обстоятельств, подлежащих установлению в ходе дополнительного расследования. Поэтому обвиняемый должен быть уведомлен о таком важном с процессуальной точки зрения решении если не копией постановления о возвращении уголовного дела, то письмом1. В целом поддерживая данное предложение, полагаем необходимым распространить правовое требование об уведомлении обвиняемого, его защитника о возвращении уголовного дела руководителем следственного органа для производства дополнительного следствия и на потерпевшего, его представителей и (или) законных представителей.

Следующим, на наш взгляд, проблемным вопросом в деятельности руководителя следственного органа по обеспечению законности на этапе окончания уголовного дела является правовая ситуация, связанная с необходимостью отмены протокола следователя об окончании следственных действий, принятого в соответствии со ст.ст. 215–217 УПК РФ. Такие ситуации могут возникнуть как в связи с допущенными следователем нарушениями уголовно–процессуального закона, как, например, не ознакомление участников процесса с заключением эксперта, так и в связи с необходимостью производства следственных действий по инициативе следователя. Исходя из буквального толкования п. 2 ч. 1 ст. 39 УПК РФ, руководитель следственного органа, действительно, вправе отменить только постановление следователя2